

# El acceso a los documentos electrónicos administrativos

RAQUEL GÓMEZ DÍAZ

Facultad de Traducción y Documentación. Universidad de Salamanca

MIGUEL ÁNGEL SENDÍN GARCÍA

Facultad de Ciencias Jurídicas y Económicas. Universidad Europea Miguel de Cervantes

## RESUMEN

Se analiza la accesibilidad a los documentos de archivo, haciendo especial hincapié en la documentación electrónica. Desde el punto de vista jurídico se estudia el acceso como herramienta de control de la Administración y de participación democrática. En la perspectiva archivística, se analizan los aspectos que afectan al acceso físico del soporte y del contenido.

## PALABRAS CLAVE

Documento electrónico de archivo. Accesibilidad. Administración electrónica. Estrategias de conservación.

## ABSTRAC

The accessibility to archival record is analyzed, with special emphasis in the electronic documentation. The access as control tool in the Administration and democratic participation are studies in the legal point of view. From archival perspective, the aspects that affect to the physical access of the support and the content are analyzed.

## KEYWORD

Electronic records; accesibility; e-governement; Archival preservation strategies.

## INTRODUCCIÓN

La producción de documentos en soportes electrónicos está creciendo de manera vertiginosa desde que en 1992 la legislación española permitió la utilización de programas y aplicaciones electrónicas, informáticas y telemáticas en la Administración Pública<sup>1</sup>, y con las iniciativas que se están tomando tanto en España<sup>2</sup> como en Europa<sup>3</sup> para fomentar la administración electrónica o ciberadministración<sup>4</sup>, tal y como María Pinto y Carmen

Gómez la denominan.

Mantener la evidencia de las actividades de la administración es una forma de controlar a la propia administración, pero también es una de las maneras de participación democrática. Garantizar el acceso a los documentos administrativos, independientemente del soporte en el que estén, es un elemento irrenunciable en la sociedad del siglo XXI<sup>5</sup>, por tanto debemos arbitrar las medidas archivísticas y jurídicas y necesarias para garantizar la preservación del documento físico, y que

<sup>1</sup>El artículo 45.5. de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común establece que "los documentos emitidos, cualquiera que sea su soporte, por medios electrónicos, informáticos o telemáticos por las Administraciones Públicas... gozarán de la validez y eficacia de documento original siempre que quede garantizada su autenticidad, integridad y conservación...". Reales Decretos y leyes posteriores, así como recomendaciones europeas, han consolidado el amparo legal de los documentos electrónicos en la Administración Pública Española.

<sup>2</sup>Plan de choque para el impulso de la Administración electrónica en España. Ministerio de Administraciones públicas y Ministerio de Ciencia y Tecnología, 8 de mayo de 2003. [http://www.igsap.map.es/ticker/docs/plan\\_choque.pdf](http://www.igsap.map.es/ticker/docs/plan_choque.pdf) [Consultado 29/09/2005]

<sup>3</sup>eEurope 2005: Una sociedad de la información para todos: Plan de acción que se presentará con vistas al Consejo Europeo de Sevilla, 21-22 de junio de 2002 <[http://europa.eu.int/information\\_society/eeurope/2002/news\\_library/documents/eeurope2005/eeurope2005\\_es.pdf](http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2002/news_library/documents/eeurope2005/eeurope2005_es.pdf)> [consultado 30/09/2005]

<sup>4</sup>PINTO MOLINA, M., GÓMEZ CAMARERO, C. La ciberadministración española en la sociedad de la información: retos y perspectivas. Gijón: TREA, 2004

<sup>5</sup>DEL PIAZZO, C. "De la publicidad a la transparencia en la gestión administrativa", en Revista de Derecho 3 (2003). pp. 113-124.

dichas actividades puedan consultadas por la administración y los administrados. Lo que nos interesa estudiar aquí es el modo en el que los nuevos documentos son y serán accesibles para las consultas necesarias. Por ello hemos decidido analizar este tema desde el punto de vista jurídico y archivístico, con el fin de mostrar cuáles son las diferencias y coincidencias en el acceso a los documentos administrativos en soporte electrónico.

## LA DIMENSIÓN JURÍDICA DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA

Como es de sobra conocido, con la promulgación de la Constitución Española de 1978, se produjo una profunda mutación de nuestro ordenamiento jurídico, que supuso mucho más que una simple sustitución de unas normas por otras, para constituir una auténtica transformación de los presupuestos y principios en las que éste se inspira y toma fundamento.

Uno de los campos donde la aparición de esta nueva Norma Fundamental ha tenido más incidencia ha sido, sin duda, en la configuración de la Administración Pública, que nuestra Carta Magna contempla desde una perspectiva totalmente diferente.

En momentos históricos anteriores la Administración se articuló desde el viejo modelo burocrático y autoritario, que la cimentaba en la idea de autoridad, y la colocaba en una situación de superioridad respecto al ciudadano, frente al que tomaba una considerable distancia. Esta forma de administrar no era, sin embargo, admisible para la nueva España democrática, que entiende de una manera radicalmente distinta la relación ciudadano-Administración. Esta última adopta ahora una posición más próxima y receptiva a las necesidades del primero, que asume un papel más activo respecto al desarrollo de las tareas públicas.

Estos nuevos aires no podían dejar de afectar a cuestión tan transcendental como es el acceso a la información administrativa. De tal forma que la Administración no podía seguir actuando desde la oscuridad de un despacho ajeno a la mirada de los ciudadanos, sino que debía de adoptar la idea de transparencia como principio inspirador de su actuación.

Esta conclusión se hace incontrovertible, en primer lugar, por la necesidad de facilitar el control de la Administración por parte de los ciudadanos, que difícilmente se puede hacer desde la ignorancia. No hay crimen ni falta más impune que la que no se conoce. La actividad administrativa desarrollada fuera del campo de visión de la ciudadanía, es un campo abonado para el abuso de poder y la ilegalidad. Una solución inadmisibles por tanto para un nuevo orden jurídico en el que todo poder debe quedar sometido al imperio de la Ley y del Derecho.

Por otra parte, en segundo lugar, encuentra su fundamento en la necesidad de facilitar la participación del administrado en la vida pública. Para el pensamiento tradicional era suficiente con que el ciudadano emitiera su voto en unas elecciones, eligiendo a sus representantes, para entender fundado el sistema jurídico y político en los valores democráticos.

Desde los años sesenta, sin embargo, se vino cuestionando esta forma de concebir el papel del ciudadano en las tareas administrativas, dándose un valor fundamental a la idea de participación<sup>6</sup>. Esta nueva forma de pensar entendía que la representación electoral no bastaba para legitimar el poder público, debiéndose reforzar esa legitimidad con la participación directa del ciudadano en la vida pública<sup>7</sup>, que se concibe ahora como uno de los índices más significativos del nivel de democratización de una Sociedad<sup>8</sup>.

De esta manera va a cooperar directamente al desarrollo de las funciones públicas. Nótese que esto supone que el administrado no va a acudir ya a la Administración tan sólo para defender sus intereses particulares, sino que se hace presente ahora en las estructuras administrativas para defender los intereses colectivos, confluyendo con los poderes públicos en la determinación de las soluciones que deben dar satisfacción a las necesidades generales<sup>9</sup>.

El ciudadano sólo puede asumir esa posición participativa desde el conocimiento. Poco o nada va a poder decir, por más que se le dé entrada en los órganos donde se toman las decisiones, sino conoce los datos, hechos y razones en base a las que se van a tomar éstas.

<sup>6</sup> PRATS I CATALA, S.: "La participación y descentralización en el marco de la Nueva Ley de Régimen Local", en Documentación Administrativa 199 (octubre-diciembre de 1983), pp. 529-534.

<sup>7</sup> RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J.: "Reforma y modernización de la Administración Pública española", en La Administración Pública Española. INAP. Madrid, 2002.

<sup>8</sup> DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN, M.; NEVADO-BATALLA MORENO, P.: "Participación ciudadana: enfoque constitucional y rendimiento en el orden administrativo". PP 357-371.

<sup>9</sup> MUÑOZ MACHADO, S.: "Las concepciones del Derecho administrativo y la idea de participación en la Administración", en Revista de Administración Pública 84, septiembre-diciembre de 1977. pp. 519-535.



La información es, así, condición imprescindible para la participación, que no podrá llevarse a cabo sin ella<sup>10</sup>.

Todo ello convierte a la participación en un elemento esencial e irrenunciable para las Sociedades del siglo XXI, que entienden ésta como un elemento consustancial e imprescindible para la democracia<sup>11</sup>.

Nuestra Constitución fue ampliamente receptiva con estas ideas, e introdujo, en consecuencia, toda una serie de medidas dirigidas a lograr dicho objetivo. Entre ellas, ocupa un lugar destacado la consagración del Derecho de acceso a archivos y registros contenida en el art. 105 CE, que ordena a la ley regular el *"acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas"*.

El propio Tribunal Supremo ha destacado la importancia de este reconocimiento, tanto por su importante papel a la hora de facilitar el control de la Administración, pues dicho derecho, señala el Alto Tribunal, refleja *"una concepción de la información que obra en manos del poder público acorde con los principios inherentes al Estado (...) de Derecho (en cuanto dicho acceso constituye un procedimiento indirecto de fiscalizar la sumisión de la Administración a la ley y de permitir con más eficacia el control de su actuación por la jurisdicción contencioso-administrativa)"*; como por su trascendencia en cuanto instrumento potenciador de la participación ciudadana, pues, continua el Máximo Órgano Judicial, dicho derecho refleja también *"una concepción de la información que obra en manos del poder público acorde con los principios inherentes al Estado democrático (en cuanto el acceso a los archivos y registros públicos implica una potestad de participación del ciudadano y facilita el ejercicio de la crítica del poder)"*<sup>12</sup>.

La bondad e importancia de este derecho no fue percibida por todos, sin embargo, en un primer momento, y hubo quien restó valor al mismo considerando que se trataba de una cuestión nimia, impropia incluso de ser mencionada expresamente en nuestra Norma Máxima<sup>13</sup>. Si bien, fueron los más los que desde el principio

vieron en él una cuestión capital<sup>14</sup>.

No obstante, no se tomó el tema con mucha prisa, ciertamente, nuestro legislador ordinario, pues tuvimos que esperar hasta 1992, concretamente con la promulgación de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimientos Administrativo Común<sup>15</sup>, para que su desarrollo general tuviera lugar (si se dictó con anterioridad alguna norma que se enfrentaba a la cuestión en ámbitos sectoriales concretos).

Tanto tiempo no le sirvió de mucho, pues dicho desarrollo fue, y desgraciadamente sigue siendo, ya que sobrevive aún el desaguisado, auténticamente penoso. Una regulación restrictiva del acceso hasta la médula, que hace del secreto y la oscuridad administrativa una bandera, casi una forma de vida, no era el desarrollo que merecía el art. 105 de nuestra Constitución<sup>16</sup>.

En cualquier caso, y dejando de lado las deficiencias de nuestro Derecho regulador del acceso a los documentos administrativos, cuyo análisis desbordaría la extensión de este estudio, aparte de dejarnos un regusto amargo que es mejor eludir en este momento, lo cierto es que la cuestión tiene también otra cara. Si hasta ahora hemos ensalzado las virtudes e importancia de la transparencia administrativa, no debemos de ignorar tampoco sus riesgos.

No supone esto la adopción por nuestra parte de una postura restrictiva respecto al derecho de acceso a la información administrativa, nuestra posición favorable a un amplio reconocimiento de este derecho (que el legislador debería emprender, a nuestro juicio, urgentemente, modificando la normativa reguladora del mismo), creemos que ha quedado lo suficientemente clara. Pero obviamente no todo son parabienes en la transparencia, lo que obliga a buscar una posición de equilibrio.

Realmente un acceso indiscriminado a la información administrativa es susceptible de generar daños

<sup>10</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M.: La participación del ciudadano en la Administración Pública. CEC. Madrid, 1980. p.. 201.

<sup>11</sup> BERMEJO VERA, J.: "El secreto de las Administraciones públicas. Principios básicos y regulaciones específicas en el ordenamiento jurídico español", en Revista Española de Derecho Administrativo 57 (1988). pp. 17-27.

<sup>12</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de marzo de 1999. Aranzadi 1999-3246. Fundamento Jurídico. 3.

<sup>13</sup> ALZAGA, O. La Constitución española de 1978. Ediciones del Foro. Madrid, 1978. pp. 649-652

<sup>14</sup> PARADA VÁZQUEZ, R., en Comentarios a las Leyes Políticas. Dirigidos por O. Alzaga Villaamil. Tomo VIII. Edersa, 1985. pp. 297-316. ÁLVAREZ RICO, M.: "El derecho de acceso a los documentos administrativos", en Documentación administrativa 183 (1979). pp. 103-133.

<sup>15</sup> Ley 30/1992, de 26 de noviembre, Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

<sup>16</sup> El juicio doctrinal ha sido unánime a la hora de criticar el carácter restrictivo de este texto legal. Así, por citar sólo algunos ejemplos. VAQUER CABALLERÍA, M.: "Derechos de los ciudadanos: lenguas de los procedimientos, registros administrativos y subsanación de solicitudes", en Documentación Administrativa 254-255 (1999). p. 91. SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: Comentario Sistemático a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Editorial Carperí. Madrid, 1993. pp 89-110.



inmensos. Debe tenerse en cuenta el enorme potencial informativo que atesoran los archivos públicos<sup>17</sup>. Consecuencia, por lo demás, ineludible en una Sociedad como la actual, en la que se pide de la Administración que controle e intervenga en todos los aspectos de la vida social, lo que hace imprescindible que ésta recoja cantidades ingentes de información<sup>18</sup>. Desde aquí, es fácil inferir que existen diversos bienes jurídicos que demandan que en ocasiones se ponga freno a la capacidad de los administrados para acceder a los documentos administrativos<sup>19</sup>. El más evidente de ellos es obviamente, el derecho a la intimidad, reconocido en el art. 18 de nuestra Norma Fundamental, que reconoce de forma rotunda el "*derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen*", y que el propio artículo 105, reconoce como elemento legitimador de límites al derecho de acceso a archivos y registros.

No menos importante resulta establecer limitaciones al mismo para dar tutela al derecho a la protección de datos personales que, como ha aclarado el Tribunal Constitucional, es un derecho fundamental, autónomo y diferente del derecho a la intimidad<sup>20</sup>. Esto nos pone sobre la pista de que una correcta articulación del derecho de acceso a la documentación administrativa requiere también establecer medidas de protección, que salvaguarden estos bienes. Necesidad que se ha hecho tanto más necesaria como consecuencia de los extraordinarios desarrollos tecnológicos que han visto la luz en los últimos años, que convierte a la intimidad del ciudadano, y a sus datos, en elementos cada vez más vulnerables.

Nuestra Norma Fundamental fue ya consciente de esta realidad, y supo intuir los riesgos que la informática y las nuevas tecnologías suponían para los derechos de los ciudadanos, llevándole a ordenar a la ley, en su art. 18.4, que limite "*el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos*".

Esta cautela ha resultado profética, y hoy en día se hace imprescindible articular medidas que garanticen que ese derecho imprescindible e irrenunciable del ciudadano, que es el de acceder a la información en poder

de la Administración, se vea atemperado por medidas que garanticen sus derechos frente a esa pujante e imparable realidad es la nueva Sociedad de la Información.

## EL ACCESO A LOS DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LOS ARCHIVOS.

Una vez analizados los aspectos jurídicos que regulan el acceso al documento, independientemente del soporte en el que estén, abordaremos el tema desde el punto de vista archivístico, analizando los aspectos que afectan al acceso físico del soporte y del contenido. Para ello vamos a partir de la definición de documento electrónico tomada del CIA. Un documento electrónico de archivo es "*información registrada, producida o recibida durante el inicio, desarrollo o terminación de una actividad personal o institucional y que incluye contenido, contexto y estructura suficientes para proporcionar el valor probatorio de la actividad*"<sup>21</sup>. En la definición está implícito que el soporte y el lenguaje de dicho documento necesita de los medios informáticos para ser leído y comprendido, y precisamente ésta es una de las diferencias principales respecto al documento en soporte tradicional. De este modo, mientras que para acceder al contenido de un documento en papel simplemente tendremos que saber leer ese contenido, operación que podrá resultar complicada en el caso de las escrituras antiguas, en el caso de los documentos electrónicos la lectura no se puede hacer directamente, sino que necesitamos un ordenador que decodifique la información representada en el documento, por tanto, el uso de la tecnología resultará imprescindible.

Tenemos que tener en cuenta que, en el caso de los documentos electrónicos, garantizar el acceso a lo largo del tiempo implica el mantenimiento de esa tecnología, tanto del ordenador como de los programas, y la vigencia de unos y otros es corta, por lo que resulta necesario arbitrar mecanismos que garanticen que los equipos informáticos se mantengan y los programas sigan funcionando, los llamados *museos tecnológicos*<sup>22</sup>. Otra posibilidad es tener otros programas o versiones de esos programas que permitan que se siga accediendo al

<sup>17</sup> SAINZ MORENO, F.: "Prólogo", al libro de S. Fernández Ramos: El derecho de acceso a los documentos administrativos. Marcial Pons. Madrid, 1997.

<sup>18</sup> SOUVIRÓN MORENILLA, J. M.: "En torno a la juridificación del poder informativo del Estado y el control de datos por la Administración", en Revista Vasca de Administración Pública 40 (1994). pp. 121-187

<sup>19</sup> KONNICKX FRASQUET, A., en Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local. Obra colectiva coordinada por M. J. Domingo Zaballós. Madrid: Civitas, 2003. p. 1211.

<sup>20</sup> Véase Sentencia del Tribunal Constitucional 292/2000, de 20 de noviembre.

<sup>21</sup> CIA. Guide for managing electronic records from an archival perspective. Paris: International Council on Archives, 1997

<sup>22</sup> BEARMAN, D. Archival strategies. The American Archivist, 58(4), 1995, pp. 380-413.



documento, lo que se ha venido denominando *emulación de terminal*<sup>23</sup>. Estas dos soluciones serían relativamente sencillas si todos los documentos electrónicos pudieran ser leídos desde la misma aplicación informática, o al menos tuvieran el mismo soporte, pero la variedad y la rapidez con la que son sustituidos unos y otros, y el gran volumen documental acrecientan el problema.

Ni siquiera el hecho de tener un ordenador que sea capaz de leer ese contenido garantiza al cien por cien que podamos consultarlo. Necesitamos asegurar también el mantenimiento del soporte físico y por tanto la información que contiene. Será necesario controlar que no se vea afectado por los agentes degradantes, que puedan alterar o destruir la información almacenada en dicho soporte. Por lo tanto, garantizar el acceso a los documentos electrónicos pasa por asegurarnos que el soporte es conservado en las condiciones idóneas de humedad, temperatura y limpieza<sup>24</sup>, elementos comunes al cuidado de los documentos en cualquier soporte, pero además en el caso de los electrónicos, es necesario tenerlos aislados de campos magnéticos<sup>25</sup>, ya que éstos pueden destruir parcial o totalmente la información.

Debido al tiempo que llevamos utilizando el papel y las microformas, sabemos la duración de estos soportes y los agentes que los degradan, lo que no sucede en el caso de los documentos electrónicos, dada su reciente creación y evolución constante, por ello una de las alternativas para garantizar el acceso será ir haciendo copias de los documentos sin cambiar el tipo de soporte, *refreshing* o incluso cambiándolo, sin que varíe la apariencia del documento. También podemos hacer una migración de los datos de un soporte a otro cambiando el formato del documento y por tanto la apariencia física. En este caso es necesario, además de mantener el contenido, reflejar los aspectos que hacen que el documento siga teniendo los valores archivísticos. En este caso una de las alternativas es la *encapsulación* de la información en un formato estándar, o incluso cambiar el soporte electrónico por uno en papel.

Si volvemos a la definición dada por el Comité de

Archivos Electrónicos del CIA, vemos que el documento electrónico debe incluir información sobre el *contenido, contexto y estructura suficientes para proporcionar el valor probatorio de la actividad*. No podemos obviar el hecho de que en los documentos archivísticos es imprescindible garantizar que los valores del documento se mantienen a lo largo del tiempo, es decir que siguen siendo auténticos, fiables, fidedignos, precisos y completos<sup>26</sup>, y en el caso de los documentos electrónicos, susceptibles de alteración, debemos proteger, y por tanto favorecer, que el acceso a los documentos electrónicos mantenga los valores antes citados. Mientras que en un documento en soporte papel, el contenido, contexto y estructura están físicamente unidos y es fácilmente identificable<sup>27</sup>. En el caso de los electrónicos, la unión de dichos elementos y por tanto lo que le confiere valor probatorio al documento (imprescindible para su consideración archivística) se produce por medio de los metadatos, y como consecuencia de la separación física de contenido, contexto y estructura, no podemos identificar documentos con soportes. Lo que a la vista del usuario es un solo documento, se descompone en una serie de ellos de menor tamaño, generados muchas veces, como apuntábamos con anterioridad, con distintas aplicaciones informáticas, y que se unen sólo en el momento de su visualización. También contamos con documentos distribuidos (los distintos ficheros que forman un mismo documento pueden residir en una misma unidad de memoria, o en varias, de un mismo ordenador o de distintos ordenadores, en una misma red o en distintas) y documentos dinámicos (los diversos ficheros que componen un documento pueden cambiar periódicamente, por ejemplo: bases de datos, hojas de cálculo, etc.). La complejidad del tratamiento archivístico de estos documentos es mucho mayor que en el caso de los documentos en soporte papel, donde la consulta de un expediente está físicamente unida, y la información que hay se mantiene, todo lo más va aumentando, por tanto, la información a la que yo accedo hoy también será accesible dentro de diez años; en cambio, con un documento dinámico, si no articulamos las medidas necesarias para dejar huella de los cambios

<sup>23</sup> HEDSTROM, M. and LAMPE, C., "Emulation vs. Migration: Do Users Care?". RLG DigiNews, Vol. 5, No. 6, 2001.

<http://www.rlg.org/preserv/diginews/diginews5-6.html#feature1> [consultado 30/09/2005]

<sup>24</sup> MIGUÉLEZ GONZÁLEZ, E. J. La conservación de los nuevos soportes. Tábula: revista de Archivos de Castilla y León. Salamanca. ACAL. N° 5 pp. 157-160.

<sup>25</sup> GUÍA de la información electrónica. Cómo tratar los datos legibles por máquina y la documentación electrónica. Ed. rev. y amp. DLM-FORUM. Electronic Records. [http://jmicelcornu.free.fr/textes/DLM\\_guidelines/guidelines\\_ES.pdf](http://jmicelcornu.free.fr/textes/DLM_guidelines/guidelines_ES.pdf) [Consultado 30/09/2005]

<sup>26</sup> DURANTI, L. Reliability and authenticity: the concepts and their implications. Archivaria, 39, 1995, pp. 5-10

DURANTI, L. The preservation of the integrity of electronic records. En Proceedings of the DLM-Forum on Electronic Records. Brussels 1996, pp. 60-65

<sup>27</sup> SERRA SERRA, J.. Gestión de documentos digitales: estrategias para su conservación. El profesional de la información, 2001 septiembre. Vol 10, n. 9 pp. 4-18



que se van realizando, lo que se denomina *pista de auditoría*<sup>28</sup>, *trazabilidad*<sup>29</sup> o cómo finalmente decidan nombrar al hecho de ir marcando la historia del documento (quién y cuándo lo utilizó y si varió o no el contenido), perderemos una parte de la información.

Por tanto la diferencia entre un documento archivístico electrónico y un documento en soporte papel, es en esencia una diferencia más importante que la de simplemente un soporte, no comparable con la diferencia que hay entre un libro impreso y un libro digital.

Otro de los aspectos a considerar es que los documentos podrán tener diferentes niveles de acceso, en función del tipo de usuario. Serán los administradores de los sistemas, asesorados en la fase de diseño por los archiveros y juristas, los encargados de marcar esos niveles y por tanto de proteger los documentos. La información de quien tiene o no acceso deberá indicarse mediante los metadatos, y la protección física de los documentos habrá que hacerla en la aplicación de la gestión, conforme a la regulación jurídica pertinente<sup>30</sup>.

Para completar la visión archivística del acceso al documento, es necesario relacionarlo con la recuperación, ya que ésta tarea es la que posibilita el acceso y la razón de ser de la mayor parte de las tareas que realizamos en el archivo.

La principal diferencia en la recuperación de los documentos electrónicos frente a los documentos en papel es la creación de los instrumentos de descripción que posibilitan la consulta. Dichas herramientas se pueden hacer a través de los metadatos desde el momento de la creación del documento, de manera casi automática. También es posible utilizar el propio documento para hacer consultas, sin tener que elaborar, o haciendo más fácil la elaboración de instrumentos de descripción. Las búsquedas son más flexibles y la velocidad de respuesta es mayor que cuando trabajamos con documentos en otros soportes<sup>31</sup>. Pero quizá, la principal ventaja es que la distancia entre recuperar una lista de referencias a los documentos y la información que contienen es menor<sup>32</sup>.

## A MODO DE CONCLUSIÓN.

De todo lo anterior podemos concluir que el derecho de acceso a la información que obra en poder de la Administración, como en general, la transparencia administrativa, constituye un elemento irrenunciable para las modernas sociedades democráticas del Siglo XXI. Ello responde a una doble motivación: por un lado, es un instrumento imprescindible para la participación del ciudadano; por otro, es un arma decisiva para el control de la Administración por parte de la Sociedad Civil.

La clarividencia de la que hizo gala el legislador constituyente, al dar reconocimiento constitucional al Derecho de Acceso a archivos y registros, no ha acompañado, sin embargo, al legislador ordinario, que desarrolló tarde y mal dicho derecho. Legándonos una legislación poco clara y enormemente restrictiva, que debería ser modificada.

Las virtudes de este derecho no impiden que en él estén implícitos también importantes riesgos, pues la difusión indiscriminada de la ingente cantidad de información que atesora la Administración, podría dar lugar a vulneraciones indeseables de los derechos de los ciudadanos. Lo que obliga a articular medidas que den tutela a dichos derechos, y que instrumentan en lo esencial sobre la base del derecho a la intimidad y el derecho a la protección de los datos personales.

Finalmente, si queremos garantizar la localización y el acceso a los documentos e informaciones para favorecer la participación democrática, la gestión de los intereses de los administrados y el control de la propia Administración de manera fácil y rápida, independientemente del soporte en el que se encuentren los documentos y si queremos asegurar el crecimiento de nuestro patrimonio histórico documental como testimonio de las actividades del pasado. Debemos adoptar una serie de medidas:

- Asegurar la fiabilidad, autenticidad e integridad de los documentos electrónicos ya que éstos son fácilmente manipulables. Por ello tendremos que controlar

<sup>28</sup> Comisión Europea. Modelo de Requisitos para la Gestión de documentos electrónicos de archivo. Especificación MoReq. Traducción en lengua española de la versión oficial inglesa publicada en 2001. Traducción revisada por el Grupo de Expertos en Documentos Electrónicos coordinado por la Subdirección General de Archivos estatales. <http://www.mcu.es/archivos/oa/pdf/moreq.pdf> [consultado 29/09/2005]

<sup>29</sup> Este término es uno de los candidatos a ser incluido en la traducción de la ISO 15489.

<sup>30</sup> Capítulo 4 Modelo de Requisitos para la Gestión de documentos electrónicos de archivo. Especificación MoReq, op. cit.

<sup>31</sup> ESTEBAN NAVARRO, M. A. "Los archivos de documentos electrónicos". El profesional de la información, Vol. 10, n.º 12 diciembre 2001 pp. 41-45

<sup>32</sup> GÓMEZ DÍAZ, R. BRINGAS GONZÁLEZ, R. De la recuperación de documentos a la recuperación de información en los archivos: Estudio de las técnicas de recuperación que aparecen en la especificación MoReq. En Gestión electrónica de documentos de archivo. Hacia una información integrada: Actas VI Jornadas de Archivos Electrónicos. (Priego de Córdoba, 18-19 de noviembre de 2004) Legajos. Cuadernos de investigación archivística y gestión documental. N. 7 Extraordinario, pp. 129-133



el contexto de creación del documento y la legitimidad de la autoría.

- Recopilar la información técnica necesaria para facilitar el acceso a la información contenida en los documentos (nombre y versión del sistema operativo; nombre versión de los programas utilizados para la creación de documentos; información sobre el procedimiento utilizado para la creación de copias de seguridad (frecuencia, soporte, etc.); cambios de actualización de equipamientos y formatos; sistema de asignación de nombres a los ficheros) y en las bases de datos (nombres y tipos de campos y de registros, número de registros de cada base de datos, manuales y fuente utilizadas como guía para hacer la entrada de datos, sistema de gestión para la denominación de los ficheros de las bases de datos, fechas de creación y de uso...)

- Conservar los soportes aislados de los agentes degradantes.

- Evitar las pérdidas de la información tanto de contenido como contextual, utilizando las estrategias y los medios tecnológicos pertinentes.

## BIBLIOGRAFIA.

ÁLVAREZ RICO, M. (1979) "El derecho de acceso a los documentos administrativos", en *Documentación administrativa* 183 (1979). pp. 103-133

ALZAGA, O. (1978) *La Constitución española de 1978*. Madrid: Ediciones del Foro, 1978. pp. 649-652

BEARMAN, D. (1995). Archival strategies. *The American Archivist*, 58(4), pp. 380-413.

BERMEJO VERA, J. (1988): "El secreto de las Administraciones públicas. Principios básicos y regulaciones específicas en el ordenamiento jurídico español", en *Revista Española de Derecho Administrativo* 57 (1988) pp 17-27

CARNICER ARRIBAS, M. D. (2004). "Documentos electrónicos de archivo. Normativa sobre su producción y tratamiento". En *Gestión electrónica de documentos de archivo. Hacia una información integrada: Actas VI Jornadas de Archivos Electrónicos*. (Priego de Córdoba, 18-19 de noviembre de 2004) Legajos. Cuadernos de investigación archivística y gestión documental. N. 7 Extraordinario, pp. 43-60

CARRASCOSA GONZÁLEZ, J. (2001), "Valor jurídico de los nuevos soportes automatizados". *Gestión del Patrimonio Local: El Patrimonio Documental*, No. 1, 2001. [http://www.ayuncordoba.es/patrimonio\\_documental/pdf/ponencias/p\\_javier\\_c.pdf](http://www.ayuncordoba.es/patrimonio_documental/pdf/ponencias/p_javier_c.pdf) [consultado 30/09/2005]

CLOONAN, M. V. AND SANETT, S., (2002) "Preservation strategies for electronic records: where we are now: obliquity". *American Archivist*, Vol.65, No. 1, 2002, pp. 70-106.

Comisión Europea. *Modelo de Requisitos para la Gestión de documentos electrónicos de archivo*. (2001) *Especificación MoReq*. Traducción en lengua española de la versión oficial inglesa publicada en 2001. Traducción revisada por el Grupo de Expertos en Documentos Electrónicos coordinado por la Subdirección General de Archivos estatales. <http://www.mcu.es/archivos/oa/pdf/moreq.pdf> [consultado 29/09/2005]

CONDE VILLAVERDE, M. L. (2003). *La administración electrónica y los archivos: amenazas y oportunidades para la archivística*. Jornada técnica. Toledo: Junta de Comunidades de Castilla La Mancha, 2003 pp. 14-50

CONDE VILLAVERDE, M. L.[et al.] (2005) "Documentos de archivo en la Administración electrónica: necesidad de un modelo de gestión integrada". *FESABID 2005 9ª jornadas españolas de documentación*. Madrid, 14 y 15 de abril de 2005.

CONSEJO INTERNACIONAL DE ARCHIVOS (2005) "Electronic Records: A Workbook for Archivists". ICA Study, Vol. 16, 2005. [http://www.ica.org/biblio/Study16ENG\\_4.pdf](http://www.ica.org/biblio/Study16ENG_4.pdf) [consultado 30/09/2005]

CONSEJO INTERNACIONAL DE ARCHIVOS, (2003) "Authenticity of Electronic Records: A Report" Prepared for UNESCO and the International Council on Archives (ICA Study 13-2)". *ICA Study*, Vol. 13, No. 2, 2003. [http://www.ica.org/biblio/Study13\\_2Erev.pdf](http://www.ica.org/biblio/Study13_2Erev.pdf) [consultado 30/09/2005]

CONSEJO INTERNACIONAL DE ARCHIVOS. (1997) *Guide for managing electronic records from an archival perspective*. Paris: International Council on Archives, 1997

DEL PIAZZO, C. (2003) "De la publicidad a la transparencia en la gestión administrativa", en *Revista de Derecho* 3 pp 113-124

DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN, M.; NEVADO-BATALLA MORENO, P.: "Participación ciudadana: enfoque constitucional y rendimiento en el orden administrativo". pp. 359-371

DURANTI, L. (1995) "Reliability and authenticity: the concepts and their implications". *Archivaria*, 39, 1995, pp. 5-10

DURANTI, L. (1996) "The preservation of the integrity of electronic records". En *Proceedings of the DLM-Forum on Electronic Records*. Brussels 1996, pp. 60-65

eEurope 2005: *Una sociedad de la información para todos: Plan de acción que se presentará con vistas al Consejo Europeo de Sevilla*, 21-22 de junio de 2002 <[http://europa.eu.int/information\\_society/eeurope/2002/news\\_library/documents/eeurope2005/eeurope2005\\_es.pdf](http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2002/news_library/documents/eeurope2005/eeurope2005_es.pdf)> [consultado 30/09/2005]

ESTEBAN NAVARRO, M. A (2001). "Los archivos de documentos electrónicos". *El profesional de la información*, Vol. 10. nº 12 diciembre 2001 pp. 41-45

FERNÁNDEZ RAMOS, S. (1997) *El derecho de acceso a los docu-*

- mentos administrativos. Madrid: Marcial Pons, 1997.
- GÓMEZ DÍAZ, R. BRINGAS GONZÁLEZ, R. (2004). "De la recuperación de documentos a la recuperación de información en los archivos: Estudio de las técnicas de recuperación que aparecen en la especificación MoReq". En *Gestión electrónica de documentos de archivo. Hacia una información integrada: Actas VI Jornadas de Archivos Electrónicos*. (Priego de Córdoba, 18-19 de noviembre de 2004) *Legajos. Cuadernos de investigación archivística y gestión documental*. N. 7 Extraordinario, pp. 129-133
- GRUPO FORIS, (2000) "Los documentos electrónicos y los archivos". *Boletín ACAL*, No. 35, 2000, pp. 5-8.
- GRUPO FORIS. (2002) ¿Evolución o revolución? Nuevas perspectivas en la Gestión de Documentos Electrónicos. *Tábula*. N° 5, 2002 pp. 7-77
- Guía de la información electrónica. *Cómo tratar los datos legibles por máquina y la documentación electrónica*. Ed. rev. y amp. DLM-FORUM. Electronic Records. [http://jmicelcornu.free.fr/textes/DLM\\_guidelines/guidelines\\_ES.pdf](http://jmicelcornu.free.fr/textes/DLM_guidelines/guidelines_ES.pdf) [Consultado 30/09/2005]
- HEDSTROM, M. AND LAMPE, C. (2001), "Emulation vs. Migration: Do Users Care?". *RLG DigiNews*, Vol. 5, No. 6, 2001. <http://www.rlg.org/preserv/diginews/diginews5-6.html#feature1> [consultado 30/09/2005]
- KONNICKX FRASQUET, A., (2003) en *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local*. Obra colectiva coordinada por M. J. Domingo Zaballós. Madrid: Civitas, 2003.
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- MIGUÉLEZ GONZÁLEZ, E. J. (2002) "La conservación de los nuevos soportes". *Tábula*. N° 5 2002 pp. 157-160.
- MUÑOZ MACHADO, S. (1977) "Las concepciones del Derecho administrativo y la idea de participación en la Administración", en *Revista de Administración Pública* 84, septiembre-diciembre de 1977. pp. 519-535
- NORIEGA MIGUELES, E. M.. (2000) "Accesibilidad documental y comunicación de documentos en España: marco legal vigente" *Jornadas Bibliotecarias de Andalucía. Asociación andaluza de Bibliotecarios*. 2000. Vol. 11 pp. 53-67.
- PARADA VÁZQUEZ, R. (1985) *Comentarios a las Leyes Políticas*. Dirigidos por O. Alzaga Villaamil. Tomo VIII. Edersa, 1985. pp. 297-316
- PINTO MOLINA, M. GÓMEZ CAMARERO, C. (2004) *La ciberadministración española en la sociedad de la información: retos y perspectivas*. Gijón: TREA, 2004
- Plan de choque para el impulso de la Administración electrónica en España. Ministerio de Administraciones públicas y Ministerio de Ciencia y Tecnología, 8 de mayo de 2003. [http://www.igsap.map.es/ticker/docs/plan\\_choque.pdf](http://www.igsap.map.es/ticker/docs/plan_choque.pdf) [Consultado 29/09/2005]
- PRATS I CATALA, S. (1983) "La participación y descentralización en el marco de la Nueva Ley de Régimen Local", en *Documentación Administrativa* 199 (octubre-diciembre de 1983). pp. 529-534
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. (2002) "Reforma y modernización de la Administración Pública española", en *La Administración Pública Española*. Madrid: INAP, 2002.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (1980) *La participación del ciudadano en la Administración Pública*. Madrid: CEC, 1980.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (1993) *Comentario Sistemático a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*. Editorial Carpe-ri. Madrid, 1993.
- SENDÍN GARCÍA, M. A. (2004) El derecho de acceso a los documentos administrativos: un instrumento esencial para la participación ciudadana. Derecho estatal y local. En *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. Enero-agosto 2004 pp.385-437
- SERRA SERRA, J. (2001) "Gestión de documentos digitales: estrategias para su conservación". *El profesional de la información*, 2001 septiembre. Vol. 10, n. 9 pp. 4-18
- SOUVIRÓN MORENILLA, J. M. (1994) "En torno a la juridificación del poder informativo del Estado y el control de datos por la Administración", en *Revista Vasca de Administración Pública* 40. (1994). pp. 121-187
- VAQUER CABALLERÍA, M. (1999) "Derechos de los ciudadanos: lenguas de los procedimientos, registros administrativos y subsanación de solicitudes", en *Documentación Administrativa* (1999). pp. 89-110